

Universidad de Cienfuegos

“Carlos Rafael Rodríguez”

Facultad de Ciencias Sociales Y Humanísticas

Departamento de Derecho

Título: “Estado de aplicación de las normas legales relativas al Manejo Integrado de Zonas Costeras en la bahía de Cienfuegos”

Autor(es): MSc. Yailén Monzón Bruguera

Lic. Yeslin Justafre García

Estudiante Eloy Viera Cañive

E-mail: yjustafre@ucf.edu.cu

yailen@ucf.edu.cu

der200630@ucf.edu.cu

[2009-2010]

SINTESIS o Resumen.

La provincia de Cienfuegos cuenta con un recurso natural de incalculable valor, que es la bahía de Cienfuegos, la cual se ha convertido en una de las principales del país por múltiples motivos entre los que pueden citarse su impetuoso desarrollo industrial, sobre todo a partir de la década del 80', sus recursos pesqueros, su vigoroso intercambio comercial por vía marítima y la connotación que ha tomado el turismo en el territorio al comienzo del nuevo milenio. Sin embargo, este ecosistema, se convirtió en un recurso sobreexplotado que demandó la necesidad de implementar el enfoque de manejo integrado para las zonas costeras. A varios años de implementarse este enfoque podemos decir que desde el punto de vista legislativo, aún subyacen una serie de deficiencias en cuanto a tecnicismos jurídicos que atentan contra el éxito de los planes y programas de Manejo Integrado de Zonas Costeras (MIZC) en la bahía cienfueguera. Es por ello, que el presente artículo tiene como objetivo fundamental referir un estudio relativo al estado de implementación y actualización de las normas legales vigentes sobre la gestión de las zonas costeras en la bahía de Jagua.

INTRODUCCIÓN:

En la década del 90 y principios del 2000, en Cuba se establecen las bases políticas, legales e institucionales del MIZC, requeridas para el logro del uso sostenible, el planeamiento y manejo adecuado de los recursos terrestres, costeros y marinos. Sin embargo, el logro de una adecuada implementación relativa al manejo de la zona costera consecuentemente demandaba de manera lógica la participación de las estructuras gubernamentales territoriales, locales, y las comunidades¹. Ello implicó la necesidad de implementar teniendo en cuenta las directrices de la Estrategia ambiental nacional, las Estrategias Provinciales, Territoriales y Sectoriales en todo el país.

La provincia de Cienfuegos al figurar su puerto como uno de los principales del país, dado ello por la importancia que reviste la bahía cienfueguera, se implementa esta enfoque de manejo integrador para la zona costera mediante la adecuación de dichas estrategias en todos los niveles con el fin de indicar las principales vías, acciones, mecanismos y vínculos necesarios para la solución de los problemas ambientales con la participación activa de todos los actores de la sociedad, y lograr un desarrollo económico ambientalmente sostenible en la provincia.²

Si embargo, este nuevo enfoque de manejo integrado para las zonas costeras demandó la necesidad de entrada en vigor de cuerpos normativos encargados de regular la zona costera logrando así atemperar la tutela jurídica de la zona en el país y consecuentemente en la zona costera de la provincia cienfueguera. Sin embargo, la profusión de las normas relativas al tema y las lagunas y vacíos legislativos presentes en las mismas impidieron y aún hoy impiden lograr una adecuada implementación y actualización de estos cuerpos legales en el ecosistema bahía de Cienfuegos.

¹ COMAR, Evento 2006. Universidad de Cienfuegos

² *Ibidem*, p.1.

DESARROLLO

1. El MIZC desde la perspectiva legal

En cuanto a la tutela legal de las zonas costeras, el artículo 15 a), de la Carta Magna de la República refrenda la existencia de la propiedad estatal socialista sobre la zona costera, al establecer el precitado artículo que son de propiedad estatal socialista de todo el pueblo: “el subsuelo, las minas, los recursos naturales tanto vivos como no vivos de la zona económica marítima de la República, los bosques, las aguas y las vías de comunicación.” Este artículo es retomado en el Código Civil al amparo del artículo 136 a), el cual establece: son de propiedad estatal: el subsuelo, las minas, los recursos marítimos naturales y vivos dentro de la zona económica de la República, los bosques, las aguas y las vías de comunicación.

Esta concepción de la propiedad socialista sobre la zona costera se complementa con el artículo 8 de la Ley 81/97 Ley de medio ambiente, en el cual se define como recursos marinos: la zona costera y su zona de protección, bahías, estuarios y playas, la plataforma insular, los fondos marinos y los recursos naturales vivos y no vivos contenidos en las aguas marítimas, fondos y subsuelos marinos y las zonas emergidas. La Ley de leyes cubana también reconoce, en su artículo 11, la soberanía que ejerce el Estado Cubano sobre todo el territorio nacional. Posteriormente se impuso la necesidad de regular diferentes actividades de la vida humana, que incidían en el logro del desarrollo sostenible; con el fin de proponer un uso racional de los recursos naturales involucrados en cada una de estas actividades que se desarrollan en la zona costera.

2. Diagnóstico del estado de implementación de normas específicas en la bahía de Cienfuegos

El Decreto-Ley 212/00 “Sobre gestión de la zona costera” juega un papel fundamental con respecto al ecosistema bahía de Cienfuegos, constituyendo el principal cuerpo legal mediante el cual se regula aspectos relevantes del uso, manejo y protección de la zona costera. Al analizar el estado de implementación del referido cuerpo legal en la bahía de Cienfuegos, se impone declarar en primer lugar que el Decreto-Ley 212/00 fue promulgado en el año 2000 y precisamente en el año 2006 es que se establece por el Ministerio de Planificación física la delimitación de la zona costera.

Esta cuestión trae aparejada consecuencias nefastas al adolecer entonces la bahía de una adecuada formulación y control del ordenamiento territorial y urbanístico de la zona costera, carece además de las señalizaciones correspondientes y del control de la línea que marca la parte terrestre y marítima de la zona costera y su zona de protección.

Ante la carencia de las señalizaciones adecuadas, existe la imposibilidad de acceder a la costa al estar casi el 70 por ciento de toda la línea urbanizada. Esto provoca que se viole el precepto establecido en el artículo 13.1 del precitado cuerpo legal y además se propicie el deterioro paulatino de la zona costera, por lo que se hace imprescindible rediseñar la línea costera considerando armónicamente aspectos económicos y legales para garantizar una ciudad agradable, bella y fuerte ante las inclemencias naturales.

La existencia de un considerable número de áreas urbanas e industriales en la zona costera ha provocado la contaminación de la bahía. El vertimiento de manera directa y en muchos casos sin tratamiento alguno, o con tratamientos que no cumplen con las normas de vertimientos establecidos, conduce lentamente a la modificación y pérdida de la diversidad biológica, y a la violación de lo preceptuado en el artículo 8 k) donde se regula la prohibición de los procesos industriales en la zona y su zona de protección cuando puedan constituir un significativo riesgo de contaminación.

De igual manera se establece en el precitado cuerpo legal, en su disposición final quinta, la existencia de un período de tres años siguientes a la promulgación del mismo, para llevar a cabo una revisión y proceder a una posible modificación de toda legislación especial vigente que involucre los usos de la zona costera. Dicha alternativa no ha sido realizada en el territorio de la manera más eficiente, por lo que los órganos rectores de la política ambiental, carecen de regulaciones, mediante las cuales se establezcan acciones, atribuciones y funciones concretas y directas con respecto al control y dirección del manejo de la bahía. Sin embargo, en dicho cuerpo legal al enunciar los órganos y organismos implicados en el MIZC en cualquier caso, las funciones y responsabilidades en materia de planificación e implementación son delineadas claramente, donde la estructura institucional contiene usualmente mecanismos de enlaces distintos pero claros

para lograr la coordinación interinstitucional a escala nacional y manejar los conflictos, planificar y tomar decisiones en el ámbito local.³

En el capítulo III se hace mención a los usos de la zona costera pero se omiten varios de los usos importantes de las zonas costeras, lo que trae aparejado la existencia de usos no compatibles en la bahía y por lo tanto un actuar pasivo ante los conflictos de usos.

A pesar de la existencia de determinadas fortalezas que contribuyen a la implementación del Decreto-Ley 212/00 en la bahía entre las que figuran la capacitación de especialistas en el tema mediante la aprobación de la maestría sobre MIZC, la elaboración del diagnóstico prospectivo de la provincia de Cienfuegos para el Plan de Ordenamiento Territorial que fue aprobado en el año 2004; las múltiples ineficiencias dentro de las cuales resalta el desconocimiento de este cuerpo legal; implican un manejo inadecuado de la bahía y de hecho un empeoramiento de su condición actual, lo que exige toma de decisiones rápidas y eficientes por los órganos y organismos y un actuar consciente y racional de la población.

3. Diagnóstico del estado de implementación de la normativa complementaria

El Decreto-Ley 200/99 “De las contravenciones en materia de medio ambiente” se implementa en la provincia como legislación específica en materia de contravenciones ambientales, pero carece de fuerza legal obligatoria, por lo que en pocas ocasiones este mecanismo es utilizado de manera eficaz, lo que propicia que otros organismos no puedan actuar directamente ante la infracción cometida al declarar en su artículo 16.1 solo aquellas autoridades que están facultadas para imponer las sanciones.

El Decreto-ley 200/99 al regular en todo su articulado aquellas conductas que se consideran contravenciones ambientales, se convierte en un instrumento regulador de las conductas humano nocivas para el medio ambiente, y en particular es relevante su papel para el caso de la bahía de Cienfuegos, pero se impone la necesidad de una mejor

³ Informe del GESAMP sobre la contribución de la ciencia al Manejo Costero Integrado. Roma, 1999.

preparación y selección del cuerpo de inspectores, a fin de lograr un actuar eficiente que incida en la imposición de medidas acordes a las contravenciones infringidas.

El Decreto-ley 164/96 “Reglamento de pesca” se implementa en la bahía con el fin de minimizar estas acciones, creándose en respuesta a ello la Oficina Provincial de Inspección Pesquera (OPIP), como órgano encargado de fiscalizar el control de la pesca tanto en embarcaciones estatales como en particulares. Se convierte además en el principal órgano sancionador con facultades para establecer las correspondientes medidas.

Las principales contravenciones detectadas en la bahía al amparo del artículo 50 del referido Decreto-ley 164/96, radican en la pesca ilícita y la falta de medios artesanales y tradicionales de captura, lo que atenta contra la biodiversidad al usar artes de pesca no autorizados. Existen además marcados conflictos por el espacio entre pescadores deportivos autorizados por la ley y el buceo contemplativo de carácter turístico.

Al amparo de Decreto-ley 164/96 la OPIP establece el procedimiento adecuado para la comprobación de la infracción y la imposición de la medida. Sin embargo, el propio articulado del cuerpo legal provoca la indefensión de la persona inconforme con la medida a imponer, pues contradictoriamente la misma instancia que impone la medida es a su vez la instancia que resuelve el recurso existiendo la imposibilidad de interponer cualquier otro recurso bien sea por la vía administrativa o por la vía judicial

El Decreto-Ley 201/00 “Del Sistema de áreas protegidas” constituye uno de los principales cuerpos legales reguladores del manejo de la bahía, pues dentro de la misma se localiza el área protegida Guanaroca- Punta Gavilán declarada refugio de fauna según lo establecido en el artículo 3 del referido cuerpo legal.

El área protegida Guanaroca-Gavilanes es administrada por el Establecimiento Provincial para la Protección de la Flora y la Fauna. Dicha entidad es la encargada de la elaboración e implementación del Plan de Manejo con la asesoría de especialistas del CITMA, así como de la vigilancia y control de las actividades desarrolladas en el área, en coordinación con el resto de los factores implicados como el Servicio estatal Forestal, el Cuerpo de Guardabosques y la OPIP. El área presta innumerables servicios ambientales tales como: corredor aéreo de especies migratorias, refugio de la avifauna local, hábitat

de especies marinas y terrestres endémicas y bajo algún grado de amenaza, observación de aves y nidificación de aves

Sin embargo, hoy se impone como una de las principales necesidades para la bahía de Cienfuegos una mejor implementación del referido cuerpo legal, debido a que se encuentran en peligro de extinción especies representativas de la fauna de la bahía refugiadas en esta área como: el flamenco rosado y el camarón blanco y rosado. De igual manera existe un aumento de la contaminación y la pérdida de la sedimentación de la bahía debido a la aplicación de tecnologías atrasadas y poco amigables con el medio ambiente que están conduciendo a un deterioro y casi destrucción total de esta área. Esto implica una rápida respuesta ante estos problemas y una puesta en vigor eficiente y eficaz de lo ya regulado legalmente.

La entrada en vigor del **Decreto-Ley 230/02 “De Puertos” y su Reglamento** constituye un paso de avance hacia una visión de nuevo tipo de gestión de esta actividad antrópica. Esta legislación crea una Autoridad Portuaria Nacional y establece un sistema de autoridades portuarias en los principales puertos del país dentro de los cuales figura el puerto cienfueguero, las cuales ejercerán la máxima autoridad en cuanto a la preservación del medio ambiente del puerto donde sean establecidas.

Sin embargo, en el puerto de Cienfuegos aún y cuando está delimitado el recinto portuario y nombrado el presidente de la autoridad portuaria, no se ha nombrado al resto de los miembros de esa autoridad y la misma no ha entrado en funciones. Por tanto, el Decreto-Ley 230/02 y su reglamento, se encuentran en su fase inicial de implementación, por lo que no puede hacerse ninguna consideración en cuanto a Cienfuegos. Por el momento, la única autoridad portuaria constituida es la del puerto de La Habana, siendo la experiencia muy nueva sin una validación en la práctica, de que la misma funcione y cumpla sus objetivos.

CONCLUSIONES

1. El estado de implementación de los principales cuerpos legislativos y reglamentarios sobre MIZC en la bahía de Cienfuegos es aún insuficiente para obtener resultados satisfactorios en el manejo integral de la misma.
2. Existen dificultades relativas a la delimitación y la señalización de las zonas de marras, falta de control y supervisión legal en el área y desconocimiento por parte de organismos ubicados en el litoral de la legislación sobre MIZC en la bahía de Cienfuegos.
3. El Decreto-Ley 212/00 “Sobre Gestión de la zona costera” presenta problemas en su soporte teórico. El cuerpo legal no cuenta con un marco conceptual adecuado, obvia la definición de los límites aéreos de la zona costera y establece los usos de las zonas costeras pero no se pronuncia en función la forma de resolución de conflictos.
4. El marco legislativo y reglamentario sobre MIZC cuenta con un gran número de cuerpos jurídicos de diferentes rangos normativos y fechas de entrada en vigor. Algunas disposiciones ponen especial énfasis en la función protectora, estableciendo sistemas de medidas administrativas sin que, en todos los casos, cuenten con los elementos organizativos suficientes que garanticen su consecuente aplicación

BIBLIOGRAFÍA

Documentos Primarios: Legislación Cubana

Cuba. Leyes, Decretos, etc. La Constitución de la República de Cuba. -- La Habana: Editora Política, 1992.-- 59p.

Cuba. Leyes, Decretos, etc. Ley No. 59/87. Código Civil. -- En Gaceta Oficial de la República de Cuba. -- La Habana: Edición 15 de octubre, 1987.

Cuba. Leyes, Decretos, etc. Ley 81/97. Ley De Medio Ambiente. -- En Gaceta Oficial de la República de Cuba. -- La Habana: Edición Extraordinaria No. 7 del 11 de julio, 1997.

Cuba. Leyes, Decretos Leyes, etc. Decreto-Ley 164. Reglamento de Pesca. -- En Gaceta Oficial de la República de Cuba. -- La Habana: Edición Ordinaria No. 26 del 22 de julio, 1996.

Cuba. Leyes, Decretos Leyes, etc. Decreto-Ley No. 201. Del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. -- En Gaceta Oficial de la República de Cuba. -- La Habana: Edición Ordinaria No. 84 del 24 de diciembre, 1999.

Cuba. Leyes, Decretos Leyes, etc. Decreto-Ley 200. De las Contravenciones en Materia de Medio Ambiente. -- En Gaceta Oficial de la República de Cuba. -- La Habana: Edición Ordinaria del 22 de enero, 2000.

Cuba. Leyes, Decretos Leyes, etc. Decreto-Ley 212. Gestión de la Zona Costera. -- En Gaceta Oficial de la República de Cuba. -- La Habana: Edición Ordinaria No. 68 del 14 de agosto, 2000.

Cuba. Leyes, Decretos Leyes, etc. Decreto-Ley 230. De Puerto. -- En Gaceta Oficial de la República de Cuba. -- La Habana: Edición Ordinaria del 13 de septiembre, 2002.

Cuba. Leyes, Decretos Leyes, etc. Decreto 274. Reglamento de Puertos. -- En Gaceta Oficial de la República de Cuba. -- La Habana: Edición Ordinaria del 24 de diciembre, 2002.